



**Mod en europæisk velfærds- og arbejdsmarkedsmodel
analyse af en institutionel ordens tilbliven**

Jensen, Carsten Strøbye

Published in:
Dansk Sociologi

Publication date:
1999

Document version
Også kaldet Forlagets PDF

Citation for published version (APA):

Jensen, C. S. (1999). Mod en europæisk velfærds- og arbejdsmarkedsmodel: analyse af en institutionel ordens tilbliven. *Dansk Sociologi*, 10(2), 37-55. <http://ej.lib.cbs.dk/index.php/dansksociologi/article/view/678>

Carsten Strøby Jensen

Mod en europæisk velfærds- og arbejdsmarkedsmodel - analyse af en institutionel ordens tilbliven

Med udgangspunkt i begrebet institutionel orden søger artiklen at analysere udviklingen af en europæisk velfærds- og arbejdsmarkedsmodel. Artiklen tager afsæt i de senere års intensiverede europæiske samarbejde på det social- og arbejdsmarkedspolitiske område i EU og diskuterer på den baggrund modellens institutionelle og organisatoriske karakteristika. Artiklen søger - med et organisationssociologisk udgangspunkt - at spore de faser og beslutninger, der har været afgørende for fastlæggelsen af den europæiske models særlige karakteristika.

I nden for velfærds- og arbejdsmarkedsforskningen har der i en del år været udført analyser af nationale velfærds- og arbejdsmarkedsmodellers etablering og udvikling. Ligesom der har været lavet komparative beskrivelser og analyser af centrale karakteristika ved de forskellige modeller (Esping-Andersen 1990, Ferner og Hyman 1997). De senere år har den politiske udvikling i EU-samarbejdet dog i stigende omfang - under overskriften den sociale dimension - bragt spørgsmålet om etableringen af en overnational og europæisk velfærds- og arbejdsmarkedsmodel på dagsordenen både i en politisk, men også i en forskningsmæssig sammenhæng.

Det er analysen af etableringen af en europæisk velfærds- og arbejdsmarkedsmodel som institutionel orden, der er genstanden for denne artikel¹.

Sigtet med den sociale dimension har været at udvikle en regulering af velfærds- og arbejdsmarkedsforholdene på tværnationalt plan i forbindelse med den forstærkede europæiske integration. I takt med at markedskræfterne er blevet frilagt i EU, er behovet for tværnational regulering af velfærds- og arbejdsmarkedssystemerne blevet forstærket (Hall 1994; Traxler & Schmitter 1995; Marginson & Sisson 1996).

Resultaterne af samarbejdet er blevet synliggjort de senere år. Deltidsarbejde, arbejdstid, europæiske virksomhedsråd, ligestilling, arbejdsmiljø er blandt de mange områder, som i dag reguleres tværnationalt med udgangspunkt i EU-samarbejdet.

Denne artikel vil ikke fokusere så meget på resultaterne af det social- og arbejdsmarkedspolitiske samarbejde. Dette er gjort i andre sammenhænge. Fokus er derimod rettet mod at analysere den europæiske velfærds- og arbejdsmarkedsmodel som en institutionel orden. Det vil sige som en orden af aktører og regler/

procedurer for interaktion mellem aktørerne. I forlængelse heraf er målet at bidrage med forklaringer på denne institutionelle ordens etablering og udvikling. Hensigten med artiklen er derfor, 1) at skitsere nogle teoretiske rammer for analyse af en institutionel ordens tilblivelse og udvikling (her: en europæisk arbejdsmarkedsmodel), og 2) at lokalisere nogle afgørende faser i den europæiske models udvikling.

Det skal understreges, at sigtet med den teoretiske redegørelse først og fremmest er at skabe en ramme for forklaring af et empirisk funderet genstandsfelt, snarere end at tilvejebringe en almen afklaring af en specifik teoretisk problematik. Derfor er valget af teoretisk tradition først og fremmest præget af en organisationssociologisk tilgang til analysen. I artiklen forsøges der indkredset et aktørbegreb og et institutionsbegreb med udgangspunkt i en organisationssociologisk tradition. Diskussionen af aktørbegrebet kunne principielt gøres betydeligt bredere end tilfældet er her. Hensigten er dog at skabe basis for et aktørbegreb, der kan anvendes i analysen af udviklingen af en europæisk velfærds- og arbejdsmarkedsmodel som institutionel orden.

Det videre forløb i artiklen vil være som følger: Indledningsvis præciseres det i afsnit 2, hvad der menes med begrebet institutionel orden. Det følges op af en præsentation og diskussion af forskellige organisationssociologiske teorier om aktører, organisationer og institutioner. I den sammenhæng knyttes der først og fremmest an til teorier, der er lanceret under overskrifterne 'rationel choice' og 'institutionalisme'. I afsnit 3 diskuteres det, hvorvidt det aktuelt er acceptabelt at tale om en overnational europæisk velfærds- og arbejdsmarkedsmodel. Tilsvarende fremdrages der en række karakteristika ved modellen. Afsnit 4 søger at identificere en række afgørende faser i den euro-

pæiske arbejdsmarkedsmodels udvikling. I det konkluderende afsnit 5 fremdrages bl.a. den etablerede institutionelle ordens kontingente karakter.

Teoretisk ramme for analyse af en institutionel ordens tilblivelse og udvikling

Når der i denne sammenhæng tales om institutionel orden, menes der et system af sammenhænge (en orden), der kan identificeres via en række aktører og via en række procedurer og regler for interaktion mellem disse aktører (institutioner). Det er tilblivelsen og udviklingen af den specifikke institutionelle orden for regulering af arbejdsmarkedet på europæisk plan, der er i centrum for analyse i artiklen.

Begrebet institutionel orden skal kunne tematisere spørgsmålet om hvorfor der inden for et givent felt (her: Arbejdsmarkedsregulering i EU) er udviklet en given orden af aktører (her: Organisationer og andre kollektive aktører), der interagerer på en given måde. Hvad er det for mekanismer og processer, der har ført til at en given institutionel orden har fået netop denne eller hin karakter, fremfor en anden karakter. Hvorfor er det disse typer af procedurer og interaktionsformer, som er udviklet og ikke andre typer? Det er nogle af de spørgsmål som artiklen søger at besvare specifikt i forhold til udviklingen af en institutionel orden for regulering af det europæiske arbejdsmarked.

Det analytiske perspektiv lægger således op til at fokus ikke alene er på den givne institutionelle ordens faktiske karakter, men også på den institutionelle ordens mulige (men ikke realiserede) karakter. Dette er en påpegning af pointen om, at det der i dag optræder som etablerede sociale fakta, ikke med nogen nødvendighed var det eneste mulige resultat af en given social og institutionel pro-

Carsten Strøby Jensen
er forskningslektor
ved FAOS,
Københavns
Universitet,
Sociologisk Institut.
Han er mag.art.
og dr.scient.soc.
fra Københavns
Universitet.

ces. Verden kunne have været anderledes. Eller som March og Olsen (1979) fremhæver, er det en mulig samfundsvidenskabelig fejltagelse, at man tror at:

..... what happened had to happen. The presumption is one of classical understanding. Because the objective is taken as explaining why a particular organizational (decision) outcome occurred, the observed events is treated as having an exeptional status relative to events that did not occur. Differences between the observed outcome and the alternative possible, but not realized, outcomes are seen as fundamental. In our judgement, this idea is a mistake. Substantially differences in final outcomes are sometimes produced by a small (and essentially unpredictable) differences in intermediate events leading to the outcomes..... As a result, an interpretation of an event should include an interpretation of alternative events that could easily have occurred but did not (March & Olsen 1979:20).

En given institutionel orden, fx en euro-

pæisk velfærds- og arbejdsmarkedsmodel, kan således analyseres i en optik, hvor forståelsen af den givne institutionelle ordens faktiske karakter opnås på baggrund af en indsigt i de alternative institutionelle ordener som kunne have opstået, hvis ikke bestemte hændelser havde indtruffet. Derfor fokuseres der senere i artiklen på centrale faser/begivenheder i den europæiske models udvikling.

Om aktører, organisationer og institutioner

Når der som ovenfor opereres med et perspektiv, hvor der lægges vægt på at analysere den europæiske model som en institutionel orden, er det imidlertid også nødvendigt med en teoretisk præcisering af begreber som organisation, aktør og institution. Alle tre begreber står centralt i samfundsvidenskaberne, men optræder med forskelligt betydningsindhold i forskellige positioner (Arhne 1990; Scott 1992, 1995; Clegg 1990). I denne sammenhæng er det hensigten at præcisere begreberne aktør, organisation og institution i sammenhæng med begrebet institutionel orden.

Nu er der som bekendt mange måder at tematisere aktørbegrebet på i samfundsvidenskaberne, men traditionelt vil aktører på den ene eller anden måde blive opfattet som det handlende subjekt i en given relation. Og det er hvad enten aktøren er en enkelt person eller et kollektiv af personer, der fx optræder fælles igennem en organisation. Aktører kan i den forstand på det begrebsmæssige plan ses som udgangspunktet for handlen. Og aktører kan gennem deres handling påvirke omverdenen (i bredeste forstand: naturen) og andre aktører (i bredeste forstand: andre mennesker).

Der er tilsvarende ikke noget til hinder for, at organisationer eller andre større sociale enheder (fx stater) betragtes som

aktører i samfundsvidenskabelig forstand (Meyer et al. 1994). Organisationer, og andre større sociale enheder, handler målbestemt og i forhold til en given omverden, og kan i den forstand analyseres og betragtes som aktører. Dermed er organisationer udgangspunkt for handlen. Scott skriver om organisationerne som aktører:

Organizations must also be viewed as actors in their own right, as corporate persons, to use Coleman's phrase (1974). They can take action, utilize resources, enter into contracts, and own property (Scott 1992:7).

Organisationer kan således både optræde som aktører og samtidigt være resultatet af andre aktørers handlinger. Og i et vist omfang lader den enkelte organisations udvikling eller struktur sig kun forklare under henvisning til de aktører (eller individer), der er virksomme i organisationen. I lyset af en skelnen mellem handlen og struktur kan en organisation således ses som på den ene side en handlende aktør, og på den anden side som en struktur, der sætter grænser for organisationsdeltagernes handlinger.

Institutionsbegrebet står ligesom aktør- og organisationsbegrebet helt centralt inden for samfundsvidenskaberne. Der er imidlertid store forskelle på hvorledes det bruges, og hvilket indhold det tillægges (Scott & Meyer 1994; Powell & Dimaggio 1991). Og i mange tilfælde bruges institutions- og organisationsbegrebet om de samme forhold eller de samme problemstillinger. Jepperson (1991) fremhæver uklarheden omkring defineringen af institutioner, når han skriver:

But the importance and centrality of the concept of institution .. have no guaranteed clear and thoughtful

usage. Some scholars invoke institution simply to refer to particularly large, or important associations. Other seem to identify institutions with environmental effects. And some simply equate the term with 'cultural' effects, or with historical ones (Jepperson 1991: 143).

Her skal der dog søges fastholdt en skelnen mellem organisationer og institutioner².

Organisationerne ses i denne artikel som de handlende aktører, mens institutionerne udgør det felt eller de processer, der ligger mellem organisationerne og som binder dem sammen. Organisationernes relationer til hinanden er knyttet sammen af forskellige institutioner.

Som eksempel på denne skelnen mellem organisationer og institutioner, kan - med udgangspunkt i de nationale arbejdsmarkedsmodeller - nævnes på den ene side fag- og arbejdsgiversammenlutningerne (organisationer) og på den anden side de nationale regler, der regulerer relationerne mellem organisationerne (institutioner). En institution ville således fx i en dansk sammenhæng være hovedaftalen mellem DA og LO, eller de procedureregler der er indeholdt i de almindelige overenskomster (fx om opsigelse af overenskomster). I forhold til etableringen af en europæisk arbejdsmarkedsmodel kan man eksempelvis se ETUC (Sammenlutningen af faglige hovedorganisationer i Europa) og UNICE (Sammenlutningen af industri- og hovedarbejdsgiverorganisationer i Europa) som organisationer, mens den aftale de indgik den 31. oktober 1991 ses som en institution, i og med at der heri fastsattes visse procedurer for deres inddragelse i EU-systemets beslutningsproces og visse procedurer for organisationernes interaktion i forbindelse med denne inddragelse.

Almindeligvis handler institutions-

begrebet om forskellige former for regler eller procedurer der regulerer menneskelig handlen. Disse regler eller procedurer kan så fx være båret af normative, kulturelle eller strukturelle sammenhænge. En type definition af institutioner findes hos Meyer et al (1994), der skriver:

We see institutions as cultural rules giving collective meaning and value to particular entities and activities, integrating them into larger schemes. We see both patterns of activity and the units involved in them (individuals and other social entities) as constructed by such wider rules. Institutionalization, in this usage, is the process by which a given set of units and patterns of activities come to be normatively and cognitively held in place, and practically taken for granted as lawful (whether a matter of formal law, custom, or knowledge) (Meyer et al. 1994:10).

Meyer et al. fremhæver her en bred forståelse af institutioner og af institutionalisering (forstået som den proces der fører til dannelsen af institutioner). Vægten lægges på et institutionsbegreb, hvor det er tilstedeværelsen af kulturelle og meningsgivende værdier, der er essensen i bestemte institutioner. Dette gør sig også gældende, når begrebet institution fx søges brugt til at dække forhold som familie, religion og lignende centrale kategorier i det menneskelige liv (Andersen 1989).

En anden, men mere snæver definition af institutioner, findes hos Jepperson, der karakteriserer institutioner som et fasttømret sæt af regler:

...an institution is an organized, established, procedure (Jepperson 1991:143).

Generelt i denne sammenhæng bruges institutionsbegrebet først og fremmest i den mere snævre betydning. Det vil sige, som de regler og procedurer, der binder interaktionen mellem aktørerne sammen.

For så vidt angår institutionsbegrebet er det i første omgang tydeligt, at institutioner - som de er defineret ovenfor - kan karakteriseres som en slags struktur, der bestemmer (eller sætter rammer for) aktørernes handlen. Institutioner er bredt sagt regler for interaktion imellem aktører, hvad enten aktørerne er individer eller organisationer. Og aktørerne må i større eller mindre omfang forventes at agere under hensyntagen til de regler, der er fastlagt i tilknytning til en given institution.

På den anden side skal det også fremhæves, at institutioner ikke opstår ud af ingenting. Institutioner er i første omgang resultatet af en proces - en institutionalisering - hvor bestemte mønstre for handling - af forskellige årsager - bliver gentaget oftere og oftere af aktørerne. Aktørerne skaber i den forstand selv institutionerne gennem institutionalisering af bestemte handlinger og bestemte handle-mønstre.

Mellem rational choice og institutionalisme i etableringen af en europæisk arbejdsmarkedsmodel

At en given institutionel orden - som fx en europæisk arbejdsmarkedsmodel - kan identificeres gennem en analyse af de aktører, som optræder som handlende subjekter, og gennem en analyse af institutioner - i form af regler og procedurer for interaktion mellem aktørerne - giver ikke i sig selv nogen forklaring på, hvorfor aktørerne handler som de gør. En forståelse af den institutionelle ordens karakter kræver også teoretiske rammer for svar på spørgsmålet om hvorfor aktørerne agerer på bestemte måder fremfor på andre måder. Og dermed hvorfor der etableres bestemte typer af regler for interak-

tion fremfor andre typer af regler. Elementer til et teoretisk svar på spørgsmålet om hvorfor aktører (organisationer) handler som de gør, kan man finde i henholdsvis 'rational choice' teorierne og i 'institutionalisme' teorierne. Der skal derfor ses lidt på de to positioner i det følgende.

Et traditionelt synspunkt i dele af organisationssociologien er, at moderne sociale organisationer først og fremmest må forstås i et rationalitetsperspektiv. Det vil sige, at organisationer søger at tilrettelægge deres handlinger på en sådan måde, at udkommet af en given handling optimeres i forhold til et givent mål. Samtidigt er netop det forhold, at der er et fælles mål, det der er med til at karakterisere organisationer. Dele af organisationssociologien definerer på den måde organisationer, som en gruppe af mennesker (et kollektiv), der bl.a. kan karakteriseres ved at det er det fælles mål, der styrer disse menneskers interaktion. Det er denne rettedhed mod et fælles mål, der er organisationens almene særkende i forhold til andre typer af social organisation. Scott fremhæver denne position, når han skriver:

Organizations are collectivities oriented to the pursuit of relatively specific goals and exhibiting relatively highly formalized social structures (Scott 1992:23).

Det er selvfølgelig i vidt omfang Max Webers analyse af det moderne bureaukratis opståen, der har dannet skole for denne rationelt orienterede forståelse af organisationer. Og det er Webers (1987) fremstilling af bureaukratiets organisationsformer, som karakteriseret ved ansvarsfordeling, hierarkisering, præcision, formalisering, målspecificering o.s.v., der går igen i organisationsforståelsen.

Det såkaldte rational choice perspektiv har været en af varianterne over den-

ne rationalistisk rettede organisationsforståelse. Synspunktet er her, at såvel enkeltpersoner som organisationer søger at agere rationelt i forhold til bestemte mål. Eller synspunktet er i hvert fald, at en given organisations struktur - fx i form af dens hierarkisering - implicerer, at enkeltpersoner presses til at agere rationelt. Dette sikrer så i videre forstand, at organisationen som sådan er i stand til at handle rationelt i forhold til omverdenen. Scott skriver:

In a larger sense, however, rationality resides in the structure itself, not in the individual participant - in rules that assure participants will behave in ways calculated to achieve desired objectives, in control arrangements that evaluate performance and detect deviance, in reward systems that motivate participants to carry out prescribed task, and in the set of criteria by which participants are selected, replaced, and promoted (Scott 1992:49).

Skal man specificere nærmere, hvad det betyder at en given organisation (eller for så vidt også en enkeltperson) agerer rationelt, så må en rationel handlen ifølge March (1994) knyttes an til overvejelser om alternative handlemuligheder for aktøren. En rationel procedure fordrer konsekvens og fastlæggelse af alternativer. Der skal overvejes alternative handlemuligheder. Der skal overvejes forventninger til konsekvenserne af forskellige handlemuligheder. Der skal overvejes præferencer i forhold til alternativerne, og der skal overvejes muligheder for at gennemføre de trufne valg. March skriver:

A rational procedure is one that pursues a logic of consequence. It makes a choice conditional on the

answers to four basic questions:

1. The question of alternatives: What actions are possible? 2. The question of expectations: What future consequences might follow from each alternative? How likely is each possible consequence, assuming that alternative is chosen? 3. The question of preferences: How valuable (to the decision maker) are the consequences associated with each of the alternatives? 4. The question on the decision rule: How is a choice to be made among the alternatives in terms of the values of their consequences? (March 1994:2-3).

I forhold til etableringen af en europæisk arbejdsmarkedsmodel betyder et sådant perspektiv, at det forskningsstrategisk er interessant at afdække de strategiske overvejelser om valg, som aktørerne gør sig. Hvorfor accepterer aktørerne bestemte typer af interaktioner fremfor andre? Og hvordan bidrager denne accept til etableringen af institutioner?

En anden tradition inden for sociologien (og politologien) stiller i et vist omfang spørgsmålstegn ved det tidligere skitserede rationalitetsperspektiv i organisationsanalysen. Traditionen lægger i højere grad vægt på at forstå organisationer - herunder politiske organisationer - i et institutionelt perspektiv (DiMaggio & Powell 1991a, 1991b; March 1994; March & Olsen 1989; Meyer et al. 1994; Scott & Meyer 1994; Clegg 1990).

Traditionen er relevant i forhold til spørgsmålet om etableringen af en europæisk arbejdsmarkedsmodel, dels fordi EU i sig selv i vidt omfang kan betragtes som en 'institutionel konstruktion', dels fordi de organisationer der, som fx fag- og arbejdsgiverorganisationerne deltager i arbejdsmarkedsreguleringen, tvinges til at deltage i en institutionel kon-

tekst, der ikke er 'deres egen'. Selvom organisationerne kan forventes at agere rationelt med henblik på varetagelsen af deres medlemmers interesser, er det et spørgsmål om de får lov til at agere sådan i en EU-sammenhæng, eller om de i højere grad må tage hensyn til andre institutionelle forhold.

Det grundlæggende synspunkt i den tradition, der har fået tilnavnet institutionalismen (Knudsen 1989), er, at organisationer kun i begrænset omfang kan forstås i et rationalitetsperspektiv³. Organisationer, og de mennesker der bærer organisationerne, handler ifølge institutionalisterne ikke primært med henblik på nytteoptimering i snæver forstand.

Organisationer og mennesker handler i langt højere grad i forhold til forventninger og normer. Scott (1995) opsummerer positionen således:

These scholars emphasize that political institutions are not entirely derivative from other social structures, such as class, but have an independent effect on social phenomena; that social arrangements are not only or even primarily the result of aggregating individual choices and actions; that many structures and outcomes are not those planned or intended, but the consequence of anticipated and constrained choice; and that history is not usually 'efficient' but one that is much more indeterminate and context dependent (Scott 1995:26).

Synspunktet er således, at organisationer ikke lader sig reducere til fx at være summen af interesser, der har initieret organisationen. Organisationer har derimod i vidt omfang deres eget liv, som fungerer relativt autonomt i forhold til omverdenen.

Det er ikke krav om effektivitet, der nødvendigvis driver udviklingen i organisationer. Webers tese om jernburet holder ikke i forhold til den kompleksitet, der karakteriserer organisationers udvikling og ageren. Det er heller ikke markedets pres, der alene sætter dagsordenen for en given organisations udvikling. DiMaggio & Powell skriver:

Today, however, structural change in organizations seems less and less driven by competition or by the need for efficiency. Instead, we contend, bureaucratization and other forms of organizational change occur as the result of processes that make organizations more similar without necessarily making them more efficient (DiMaggio & Powell 1991b:63-64).

Organisationers udvikling præges i langt højere grad af andre forhold end hensynet til effektiviteten eller markedet. Normer spiller ifølge DiMaggio og Powell en væsentlig rolle fx i forbindelse med den tiltagende professionalisering af organisationer i almindelighed. Professionaliseringen, hvor bestemte erhvervsgrupper eller uddannelsesgrupper overtager bestemte typer af funktioner, implicerer, at disse grupper søger at præge organisationsudviklingen med deres normer og forventninger (DiMaggio & Powell 1991b).

Etableringen af sådanne kulturelle formationer af professionaliseret karakter forekommer relevante i en EU-sammenhæng. Den europæiske arbejdsmarkedsmodel er i vidt omfang befolket af personer fra de internationale afdelinger i fag- og arbejdsgiverorganisationerne, i ministerierne osv. Der er i den sammenhæng en påfaldende lighed i karakteren af de arbejdsopgaver, som fx organisationsrepræsentanterne har, hvad enten

de repræsenterer fag- eller arbejdsgiverorganisationerne. Ligesom der er en påfaldende lighed i levevilkår, rejseaktiviteter osv. for de involverede repræsentanter. At dette implicerer, at der skabes bestemte fælles forventninger og normer omkring en europæisk velfærds- og arbejdsmarkedsmodel i EU-sammenhæng, forekommer ikke usandsynligt.

En anden væsentlig påpegning fra institutionalisternes side vedrører selve spørgsmålet om aktørernes status. Traditionelt vil opfattelsen være, at aktørerne skaber institutioner. Institutionalisterne pointerer heroverfor, at der også kan være sammenhænge, hvor det snarere er institutionerne, der skaber aktørerne. Meyer et al. (1994) problematiserer fx en gængs aktørforståelse, når de skriver:

Most social theory takes actors (from individual to states) and actions as real, a priori, elements of modern social processes and institutional forms. We see the 'existence' and characteristics of actors as socially constructed and highly problematic, and action as the enactment of broad institutional script rather than a matter of internally generated and autonomous choice, motivation, and purpose (Meyer et al. 1994:10).

Det er således et opgør med den rationalistisk orienterede position - som den blev skitseret i det foregående afsnit - der er på spil hos institutionalisterne. Det er ikke kun aktører, der skaber handling; det er også den handling, der udfoldes i en institutionel sammenhæng, der skaber aktører:

Hence the common notion that the actor performs the action is only half-true - at the institutional level, actions also creates the actor

(Meyer et al. 1994:19).

En analyse af en given institutionel orden vil, hvis vægten lægges på rational choice perspektivet søge at forklare den institutionelle ordens karakter med udgangspunkt i en position, hvor aktørernes handlinger ses som resultatet af rationelt kalkulerbare interesser. Hvis vægten derimod lægges på det mere institutionalismefunderede perspektiv, fokuseres der på aktørernes relationelle kontekst, og aktorbegrebet søges som sådan relativiseret. I forhold til analysen af den europæiske arbejdsmarkedsmodel som institutionel orden, er der anlagt et perspektiv, hvor de to oven for skitserede positioner ikke opfattes som udelukkende hinanden, men i højere grad som supplerende hinanden.

Den europæiske model som institutionel orden

På baggrund af de forudgående teoretiske overvejelser om aktører, organisationer og institutioner skal det kort diskuteres, om det aktuelt er rimeligt at tale om eksistensen af en europæisk arbejdsmarkedsmodel. Kan de politiske tiltag, der er taget på europæisk plan under overskriften den sociale dimension, teoretisk og empirisk betragtes som værende af en sådan karakter, at der kan tales om en europæisk arbejdsmarkedsmodel? Eller er der i realiteten blot tale om tiltag, der for det første er for usammenhængende til, at der kan tales om en model - understøttet et system af organisatoriske og institutionelle sammenhænge - og som for det andet er for afhængige og sammenknyttede med de nationale arbejdsmarkedsmodeller til, at man kan tale om en selvstændiggjort arbejdsmarkedsmodel?

I arbejdsmarkedslitteraturen tales der om arbejdsmarkedsmodeller (eller Industrial Relations-systemer), når der inden

for et bestemt område (fx nationalstaten) eller inden for en bestemt sektor kan identificeres en situation, hvor arbejdsmarkedsrelationerne (eller de industrielle relationer) historisk har udviklet bestemte karakteristika, der adskiller dem fra andre tilsvarende arbejdsmarkedsmodeller. I den forstand kan man fx tale om nationale arbejdsmarkedsmodeller (Dunlop 1958; Lansbury 1996).

Tilsvarende er det muligt at identificere karakteristika ved de forskellige arbejdsmarkedsmodeller. Dette kan vedrøre forhold som: Hvem er de vigtigste aktører i arbejdsmarkedsmodellen; hvorledes er relationerne, mellem fag- og arbejdsgiverorganisationerne på den ene side og staten på den anden side, institutionaliseret, hvilken betydning spiller de faglige organisationer, hvorledes er arbejdsmarkedsmodellens historisk opstået og hvilke konsekvenser har dette haft for modellens aktuelle karakteristika? Alt dette gør det både på det empiriske og teoretiske plan muligt fx at tale om forskellige arbejdsmarkedsmodeller i en europæisk kontekst (Strøby Jensen et al. 1996). Arbejdsmarkedsforskningen kan eksempelvis på den ene side identificere en fransk arbejdsmarkedsmodel, kendetegnet ved bl.a. ved svage faglige organisationer og en lav grad af formel institutionalisering af relationerne mellem fag- og arbejdsgiverorganisationerne, og på den anden side en dansk arbejdsmarkedsmodel, kendetegnet ved stærke faglige organisationer og en høj grad af formel institutionalisering af relationen mellem fag- og arbejdsgiverorganisationerne (Due et al 1993).

Kan der nu på samme måde identificeres en europæisk arbejdsmarkedsmodel? Svaret er ja i den forstand, 1) at der kan identificeres aktører som 'træffer beslutninger' om europæiske arbejdsmarkedsforhold, 2) at der kan identificeres procedurer og regler for interaktion mellem ak-

tørerne, og 3) at der kan identificeres 'resultater' af modellens virke.

ad 1) For det første kan der udpeges en række organisationer og EU-institutioner, der kan beskrives som aktører i den europæiske arbejdsmarkedsmodel. Det er først og fremmest disse aktører, der har indflydelse på resultaterne af en europæisk arbejdsmarkedsregulering. Aktørerne er nationale og internationale fag- og arbejdsgiverorganisationer, EU-institutionerne (fx EU-Kommissionen, Det Sociale og Økonomiske Udvalg og Europa-Parlamentet) og medlemsstaternes repræsentanter på det social- og arbejdsmarkedspolitiske område.

ad 2) For det andet kan der identificeres regler og procedurer for, hvorledes interaktionen mellem aktørerne i den europæiske model foregår. Ligesom der kan identificeres regler og procedurer for, hvorledes der træffes beslutninger. Der kan således udpeges forskellige institutionelle relationer mellem aktørerne i den europæiske arbejdsmarkedsmodel. De institutionelle relationer mellem aktørerne er først og fremmest knyttet til traktatgrundlaget for Den Europæiske Union, men der kan også iagttages en lang række mere eller mindre formelle relationer mellem aktørerne (eller mellem nogle af aktørerne). Relationer som, trods deres uformelle karakter, kan siges at have et institutionaliseret præg. Det formelle grundlag for den europæiske arbejdsmarkedsmodels regler og procedurer er aktuelt især knyttet til den aftale om social- og arbejdsmarkedspolitikken, der blev indgået mellem elleve af medlemsstaterne i forbindelse med udarbejdelsen af Traktaten om Den Europæiske Union (Den sociale protokol). Den Sociale Protokol er i forbindelse med Amsterdam-traktatens ratificering per 1. maj 1999 gjort til en del af traktatgrundlaget.

ad 3) Endeligt kan der, for det tredje, identificeres en europæisk arbejdsmar-

kedsmodel med henvisning til de resultater, som denne model har 'produceret'. Dette vedrører først og fremmest de mange områder, hvor forskellige former for EU-lovgivning griber direkte ind i de nationale modellens kompetence over reguleringen af arbejdsmarkedsrelationerne. Men det vedrører også de mere eller mindre bindende aftaler (og udtalelser), som arbejdsmarkedsorganisationerne har indgået. Med hensyn til EU-lovgivning på det arbejdsmarkedspolitiske område vedrører dette bl.a. regler for kollektiv afskedigelse, regler for ligestilling og lige-løn på arbejdsmarkedet, regler for ansættelse af atypisk ansatte, regler for ansættelsesbeviser og meget andet.

Iagttagelsen af ovenstående tre forhold gør det plausibelt at tale om, at der siden midten af 1980'erne er blevet etableret en institutionel orden for regulering af arbejdsmarkedet på europæisk plan.

Afgørende faser i udviklingen af den europæiske model som institutionel orden

Michael Poole har i en række analyser af udviklingen af nationale arbejdsmarkedsmodeller fremhævet eksistensen af visse faser i en models udvikling, som retrospektivt vurderet kan vise sig at få afgørende betydning for systemets udvikling (Poole 1984). Poole taler således om eksistensen af bestemte strategiske situationer i arbejdsmarkedsmodellens opbygning. Det er perioder, hvor der træffes beslutninger og etableres institutioner, som senere viser sig at have strukturerende betydning for aktørernes handlemønstre.

Visse typer af institutioner kan kun forklares med henvisning til tidligere valg og handlinger, truffet og udført af aktørerne. Poole formulerer forholdet som:

...that present practices in some measure reflect structures which were originally established at strategic phases of institutions-building themselves (Poole 1984:89).

Der kan således lokaliseres strategiske faser i udviklingen af den institutionelle orden, der har haft strukturerende indflydelse på arbejdsmarkedsmodellens samlede udvikling. Poole skriver:

Furthermore ... it is possible to reconstruct the principal explanatory influences upon crucial periods of institutional growth and innovation and hence to observe the extent to which fundamental patterns shaped in the past continue to have an effect, say, upon current practice and procedure and the types of substantive issues which are raised in union-management bargaining (Poole 1984:89).

Spørgsmålet er om der tilsvarende - og historisk allerede på nuværende tidspunkt - kan lokaliseres bestemte situationer eller faser i det social- og arbejdsmarkedspolitiske samarbejde på europæisk plan, som kan siges at have haft afgørende indflydelse på den europæiske arbejdsmarkedsmodels aktuelle og fremtidige karakteristika. I denne artikel søges der svaret ja til spørgsmålet.

Der skal således peges på tre afgørende faser i den europæiske models udvikling. Samtidigt peges der på en række af de aktører, som har haft afgørende betydning for arbejdsmarkedsreguleringens udvikling på europæisk niveau. De tre situationer som fremhæves er dels knyttet til en bestemt tidsperiode, dels knyttet til bestemte aktørers handlinger.

I lokaliseringen af de afgørende situationer er der lagt vægt på at der skal være

tale om begivenheder, der på forskellig vis retrospektivt har bidraget med kvalitative input i forhold til udviklingen af en europæisk arbejdsmarkedsmodel.

Den første afgørende situation knytter sig til EU-Kommissionens fremsættelse af tre forslag til direktiver om atypisk arbejde i begyndelsen af 1990. Disse forslag blev udarbejdet i forlængelse af Kommissionens Handlingsplan for det Sociale Charter.

Den anden afgørende situation knytter sig til 31. oktober 1991, hvor forhandlere fra UNICE, ETUC og CEEP indgik en aftale om parternes muligheder for at forhandle kollektive aftaler på europæisk plan (31. oktober-aftalen).

Den tredje afgørende situation er knyttet til november 1995, hvor parterne på europæisk plan (UNICE, ETUC og CEEP) indgik den første aftale på baggrund af Den Sociale Protokols bestemmelser om parternes rettigheder over for Kommissionen, Europa-Parlamentet og Ministerrådet. Denne aftale vedrørte forældreorlov.

Analytisk er det hensigten at argumentere for, hvorledes disse tre situationer har haft central betydning for den europæiske models udvikling som institutionel orden⁴.

Direktiverne om atypisk arbejde

Når Kommissionens fremlæggelse af direktivforslagene om atypisk arbejde kan fremhæves som en af de afgørende faser i den europæiske models etablering, har det flere årsager.

Dels udtrykte forslagene en ny vilje i EU-institutionerne (Kommissionen og Europa-Parlamentet) til at udvikle det social- og arbejdsmarkedspolitiske samarbejde, ligesom forslagernes fremsættelse var blevet til på baggrund af medlemsstaternes enighed om Det Sociale Charter i 1989.

Dels gjorde forslagene om atypisk ar-

bejde det tydeligt for alle de potentielle aktører, at det social- og arbejdsmarkedspolitiske samarbejde denne gang blev taget alvorligt i EU-regi. Der var fra Kommissionens side tale om en helt ny form for offensiv politik i forbindelse med forslagernes fremlæggelse.

Den offensive politik fra Kommissionens side gjorde sig ikke mindst gældende i forbindelse med Kommissionens valg af traktatgrundlag for forslagene. Valget af de daværende artikler 100A og 118A fra Den Fælles Europæiske Akt til to af de tre forslag betød, at de kunne vedtages med kvalificeret flertal i Ministerrådet (Sciarra 1993).

Oprindeligt var brugen af kvalificeret flertalsafgørelser på det social- og arbejdsmarkedspolitiske område blevet introduceret med Den Fælles Europæiske Akts bestemmelser om arbejdsmiljø (art. 118A). Samtidigt havde medlemslandene imidlertid fastholdt princippet om enstemmighed over for initiativer rettet mod yderligere social- og arbejdsmarkedspolitisk integration. Dette var sket gennem en tilføjelse til den daværende artikel 100A, hvor stk. 2 fremhævede at for så vidt som forslag havde betydning for arbejdstagernes interesser, så krævede en vedtagelse i Ministerrådet enstemmighed.

Kommissionens offensive politik i forbindelse med fremlæggelse af forslagene om atypisk arbejde lagde pres på medlemsstaternes vetoet. Rhodes (1993) har betegnet dette som værende en periode hvor Kommissionen spillede 'the treaty game' over for medlemsstaterne og de øvrige involverede aktører.

Dette spil om traktatgrundlaget som Kommissionen lancerede i begyndelsen af 1990 havde imidlertid betydelige konsekvenser for såvel medlemsstaternes som parternes opfattelse af det social- og arbejdsmarkedspolitiske samarbejde.

For det første blev det tydeligt for de

involverede aktører, at tidligere tiders relativt henholdende politik på dette område ikke ville vare ved. Muligheden for at vedtage direktiver med kvalificeret flertal gjorde det klart både for de mest modvillige medlemsstater og for arbejdsgiverorganisationerne - herunder UNICE - at man måtte justere på modviljen over for initiativer. Man måtte erkende risikoen for at tabe afstemninger i Ministerrådet, hvorfor forhandlingsvejen blev mere attraktiv og nødvendig. Man måtte forholde sig til at der var en europæisk arbejdsmarkedsmodel under udvikling.

Samtidigt - og for det andet - havde Kommissionens offensive politik også konsekvenser for de medlemsstater, der på daværende tidspunkt var mest velvilligt indstillede over for det social- og arbejdsmarkedspolitiske samarbejdes videre udvikling. For disse medlemsstater blev det tydeligt at traktatgrundlaget var utilstrækkeligt, hvis der skulle etableres en europæisk model. Der måtte åbnes op for en øget brug af kvalificeret flertalsafgørelser i traktatgrundlaget. Det blev hurtigt tydeligt, at det var nødvendigt med en traktatændring på området, dels fordi enstemmighedskravet ville umuliggøre vedtagelse af substantiel lovgivning (bl.a. på grund af britisk modstand på daværende tidspunkt), dels fordi Kommissionen kunne risikere at tabe en sag ved EU-domstolen om dens offensive brug af det eksisterende traktatgrundlag.

Tolkes Kommissionens handlinger i lyset af de tidligere skitserede teoretiske rammer for analyse af en institutionel ordens udvikling og i lyset af de forskellige organisationssociologiske teorier om årsager til organisationers handlen, kan der identificeres klare rationaliserbare grunde til Kommissionens adfærd. Når Kommissionen eksempelvis tolkede traktatgrundlaget offensivt, var målet dels at forbedre muligheden for vedtagelse af de konkrete retsakter, dels at initiere en poli-

tisk debat blandt de øvrige aktører, herunder især medlemsstaterne om etableringen af en europæisk velfærds- og arbejdsmarkedsmodel. Når fremlæggelsen af direktiverne om atypisk arbejde således fremhæves som en afgørende fase/situation i udviklingen af en europæisk arbejdsmarkedsmodel, er begrundelsen at Kommissionens offensive politik tydeliggjorde de traktatmæssige svagheder i det hidtidige samarbejde. Flertallet af medlemsstaterne fandt det netop på den baggrund acceptabelt med grundlæggende ændringer i det social- og arbejdsmarkedspolitiske samarbejdes status i EU. Denne udvikling i holdninger fik sit blivende udtryk i Den Sociale Protokol i Unionstraktaten, hvor en lang række emner inden for det social- og arbejdsmarkedspolitiske område blev defineret som områder, hvor Ministerrådet kan træffe beslutning med kvalificeret flertal. Denne ændring af beslutningsproceduren i Ministerrådet har bl.a. været en af de væsentligste årsager til at Ministerrådet kunne vedtage direktivet om europæiske samarbejdsudvalg i 1994, og at der har været traktatmæssigt grundlag for at udvikle den europæiske arbejdsmarkedsmodel som institutionel orden.

Synspunktet er altså, at Kommissionens ageren i tilknytning til fremsættelsen af direktiverne om atypisk arbejde skabte basis for etableringen af et nyt traktatmæssigt grundlag for samarbejdet omkring social- og arbejdsmarkedspolitiken. Dermed bidrog Kommissionen med sin konkrete adfærd til udviklingen af nye procedurer og regler for fremtidig interaktion mellem aktørerne i EU. Man bidrog i den forstand til udviklingen af en institutionel orden.

31. Oktober-aftalen mellem UNICE, ETUC og CEEP

En anden afgørende situation i udviklingen af en europæisk arbejdsmarkedsmo-

del som skal drages frem, vedrører parternes enighed om den såkaldte 31. oktober-aftale.

Den 31. oktober 1991 blev der opnået enighed mellem UNICE, ETUC og CEEP om at sende en fælles henvendelse til Ministerrådets daværende formandskab. Henvendelsen indeholdt en række principper for EU's fremtidige social- og arbejdsmarkedspolitiske samarbejde, som de tre organisationer havde forhandlet sig frem til, og som organisationerne ønskede at EU's medlemsstater tog hensyn til i forbindelse med de traktatforhandlinger om Den Europæiske Union, som fandt sted på daværende tidspunkt.

Aftalen, som UNICE, ETUC og CEEP indgik, indeholdt en række forslag til hvordan de sociale parter kunne inddrages mere direkte i EU-landenes social- og arbejdsmarkedspolitiske samarbejde.

Således ønskede organisationerne for det første, at Kommissionen skulle høre og informere de sociale parter i forbindelse med dens fremtidige initiativer. Ligesom organisationerne for det andet ønskede, at de sociale parter skulle have mulighed for at forhandle indbyrdes på baggrund af eventuelle direktivforslag fra Kommissionen. Parterne skulle så have mulighed for at indgå en kollektiv aftale med hinanden, som efterfølgende kunne erstatte Kommissionens forslag på et givent område.

31. oktober-aftalen var bemærkelsesværdig på flere områder. For det første signalerede aftalen, at arbejdsmarkedets parter søgte at give sig selv en placering i en europæisk arbejdsmarkedsmodel. Især var det forhold, at UNICE som arbejdsgiverrepræsentant var villig til at indgå aftaler med de faglige organisationer, bemærkelsesværdigt. Arbejdsgivernes modstand over for udviklingen af en europæisk arbejdsmarkedsmodel har traditionelt været markant (Streeck & Schmitter 1992; Strøby Jensen et al.

1995). Den anden grund til at 31. oktober-aftalen er bemærkelsesværdig er, at EU's medlemsstater accepterede aftalen ved at gøre den til en del af samarbejdets traktatgrundlag. Den Sociale Protokols artikel 3 og 4 er i det store hele hentet direkte fra 31. oktober-aftalen, 31. oktober-aftalen mellem parterne i den sociale dialog har således fået væsentlig betydning for den europæiske arbejdsmarkedsmodels aktuelle karakteristika. Det er grundlæggende denne aftale der danner basis for parternes rolle i beslutningsprocessen. Og det er vel at mærke en rolle som på mange måder er bemærkelsesværdig, ikke mindst fordi medlemsstaterne i Unionstraktatens sociale protokol accepterede, at arbejdsmarkedets parter som interesseorganisationer har betydelige privilegier i forhold til det lovgivende arbejde i EU.

Tolkes parternes adfærd i tilknytning til indgåelsen af 31. oktoberaftalen i lyset af henholdsvis rational choice teorierne og de mere institutionalistisk orienterede positioner, forekommer det rimeligt at argumentere for, at parternes handlinger kan tolkes i lyset af begge positioner. ETUC, UNICE og CEEP havde visse organisatoriske egeninteresser i at indgå 31. oktober-aftalen, idet de herigennem fik mulighed for at placere dem selv som aktører i en institutionel orden, der var under udvikling. I den forstand kan rational choice teorierne bidrage med forklaring på organisationernes handlinger. Samtidigt må parternes indgåelse af aftalen dog også ses i lyset af, at de med aftalen udfyldte et organisatorisk og institutionelt tomrum på europæisk plan. Selve indgåelsen af 31. oktober-aftalen har været medvirkende til at parterne er blevet konstitueret som aktører i den europæiske model. I den forstand kan parternes indgåelse af aftalen tolkes i lyset af institutionalismens pointering af at det er institutionerne der skaber aktørerne, snare-

re end det er aktørerne der skaber institutionerne.

Som bidrag til udviklingen af en institutionel orden er det tydeligt at aftalen har spillet en central rolle. Med aftalen blev der skabt en række procedurer og regler for interaktion mellem aktørerne i den europæiske arbejdsmarkedsmodel. Parternes rolle blev defineret i forhold til de øvrige EU-relaterede aktører, som Kommissionen, Parlamentet og Ministerrådet.

Aftalen om forældreorlov

Den tredje begivenhed, der skal fremdrages som en afgørende situation i den europæiske models etablering, daterer sig til efteråret 1995, hvor UNICE, ETUC og CEEP indgik en fælles aftale om forældreorlov. Aftalen er især bemærkelsesværdig fordi det var første gang, at parterne var i stand til at bruge den aftale, som man havde indgået 31. oktober 1991 og som var blevet transformeret til Unionstraktatens sociale protokol.

Man kan sige at parternes aftale om forældreorlov udtrykte en ibrugtagning af de rammer, som 31. oktober-aftalen og Den Sociale Protokol tilvejebragte.

Som anført af Falkner (1996) er aftalen om forældreorlov mere interessant i og med at det er den første aftale af sin art, end på grund af dens indhold.

By and large, the importance of the Parental Leave Agreement is in its existence rather than in its comparatively low standards (Falkner 1996:1).

Aftalen var ikke mindst betydningsfuld i lyset af faldet i integrationstempoet i EU-samarbejdet siden begyndelsen af 1990'erne. Valutauro, det danske nej til Maastricht-aftalen og en formindsket politisk vilje til generel politisk integration var med til at udskyde ibrugtagningen

af unionstraktatens bestemmelser. Især UNICE fandt det derfor hensigtsmæssigt med en afvisning af at benytte aftalevejen med ETUC og CEEP.

Imidlertid markerede parterne med aftalen om forældreorlov, at de ønskede at fastholde deres rolle som aktører på den europæiske scene. Denne markering var ikke mindst begrundet i at regeringscheferne fra EU-landene påbegyndte endnu en diskussion af traktatgrundlaget i 1996. UNICE, ETUC og CEEP ønskede at fastholde den placering, de havde fået med Den Sociale Protokol.

Det interessante ved aftalen om forældreorlov er imidlertid også, at aftalens vej gennem EU's beslutningsproces peger i retning af, at der er cementeret en række fremtidige procedurer for denne type aftaler mellem parterne. Eksempelvis accepterede Europa-Parlamentet dens begrænsede rolle i beslutningsprocessen. En accept, der imidlertid var betinget af, at Ministerrådet ikke foreslog ændringer til den af parterne indgåede aftale. Eller med andre ord: parlamentet gjorde det klart for Ministerrådet, at hvis medlemsstaterne foretog ændringer i parternes forslag, så måtte den almindelige EU-beslutningsprocedure træde i kraft. Herunder med almindelig inddragelse af Europa-Parlamentet. Dette 'spil' om mulige ændringer af parternes aftale om forældreorlov førte til, at parternes forslag blev accepteret af Ministerrådet og Kommissionen uden væsentlige ændringer i aftalens substantielle indhold. Hermed kan man sige, at parternes formelle rettigheder i unionstraktaten blev cementeret i praksis.

Stilles spørgsmålet om hvorfor arbejdsmarkedets parter blev enige om en aftale om forældrerolov, så kan svaret næppe alene findes med udgangspunkt i, at parterne som sådant fandt at netop forældreorlov var et centralt område at regulere gennem europæiske aftaler. Der

synes ikke at være nogen substantiel grund til at orlovsordninger er specielt velegnede områder til at regulere på europæisk plan fremfor på nationalt plan. Hvis subsidiaritetsprincippet skulle tages alvorligt, er det vanskeligt at se hvad der er vundet ved at regulere dette område på europæisk plan fremfor på nationalt plan.

Dynamikken og interesserne i at indgå aftalen om forældreorlov har således for parterne først og fremmest været knyttet til parternes ønske om at bevare deres institutionelle placering i Den Sociale Protokol. UNICE, ETUC og CEEP havde en organisatorisk interesse i at forsvare deres placering og dette må ses som den primære grund til enigheden. Vurderes indgåelsen af aftalen om forældreorlov i forhold til den generelle udvikling af en institutionel orden på europæisk plan, er det tydeligt at aftalen - trods det forhold at aftalen på substanssiden ikke har den store betydning for løn- og arbejdsvilkårene i EU-landene - har haft betydning. I og med at parterne over for medlemsstaterne kunne dokumentere, at de havde benyttet deres rettigheder i den sociale protokol, undgik de at få sat spørgsmålstegn ved deres institutionelle placering i forbindelse med forhandlingerne om Amsterdam-traktaten. Dermed var parterne i stand til at fastholde deres placering som centrale aktører i den europæiske arbejdsmarkedsmodel.

Konklusion

Der er i det foregående argumenteret for, at de tre fremhævede begivenheder har udgjort en slags afgørende situationer på vejen mod etableringen af en europæisk arbejdsmarkedsmodel. Der kan anføres både teoretiske og empiriske indvendinger i forhold til de udvalgte begivenheder, ligesom der kan anføres andre begivenheder (eksempelvis processen omkring vedtagelsen af Det Sociale Charter

i 1989, eller UK's manglende deltagelse i samarbejdet), der også kan betegnes som afgørende situationer i den europæiske arbejdsmarkedsmodels institutionalisering.

Selvom sådanne indvendinger kan rejses mod de udvalgte situationer, er det imidlertid en tese - på linie med de synspunkter, som er fremhævet af Poole (1984) - at begivenhederne åbner mulighed for at få indsigt i de processer, som har ført til etablering af en institutionel orden for europæisk arbejdsmarkedsregulering. Det bør i denne sammenhæng understreges, at de skitserede forklaringer (og de udvalgte afgørende situationer) langt fra er hele sandheden om udviklingen af den europæiske arbejdsmarkedsmodel. Andre mere makrosociologiske forhold har naturligvis også spillet en afgørende rolle for modellens opståen og udvikling. Det indre markedes etablering, globaliseringen af økonomien og konkurrencesituationen i relation til USA og Japan, fagorganisationernes frygt for social dumping, EU-institutionernes behov for at legitimere sig; alt dette har sammen med andre forhold haft væsentlig indflydelse.

Samtidigt har det også været en pointe at understrege, hvorledes der er et element af kontingens i den faktisk etablerede institutionelle orden. Både processerne og selve den etablerede institutionelle orden må i vist omfang betragtes som kontingente, i den forstand at udviklingen kunne have taget en anden vej end den tog. Der ligger et element af - hvis ikke, hvad så?

Hvis Kommissionen med daværende formand J. Delors i spidsen havde været mindre offensive i deres forsøg på at gøre det social- og arbejdsmarkedspolitiske samarbejde til en integral del af EU, hvad så? Hvis 31. oktober-aftalen ikke var blevet indgået, så havde de sociale parter næppe fået de rettigheder de fik med uni-

ontraktatens sociale protokol, hvad så?

I og med at der er blevet indgået bestemte kompromisser (fx 31. oktober aftalen, aftalen om forældreorlov) har disse kompromisser, trods deres kontingente status, haft betydning for den institutionelle ordens udvikling og karakter. Disse kompromisser har været medvirkende til at der er blevet skabt bestemte typer af institutionaliseringer i form af procedurer og regler for interaktion mellem aktørerne. Ligesom kompromisserne har været betydningsfulde i forhold til at få defineret hvem der skulle være aktørerne i den institutionelle orden.

Samtidigt har aktørerne i den europæiske arbejdsmarkedsmodel ageret på baggrund af de udvalgte situationer og har dermed været med til at reproducere situationernes betydningsfuldhed for institutionsdannelsen. Efter at 31. oktober-aftalen blev indgået, har UNICE, ETUC og CEEP haft forventninger om at indgå yderligere aftaler om konkrete emner og parterne har ageret på den baggrund. Tilsvarende har Kommissionen, medlemsstaterne og Europa-Parlamentet haft forventninger om at parterne selv kunne lave aftaler på det arbejdsmarkedspolitiske område. Hermed er der blevet etableret en type forventningspres der understøtter institutionalismens tese om, at det er forventninger, snarere end interesser, der udgør grundlaget for organisationers handling.

Noter

1. Artiklen trækker på materiale fra afhandlingen *Arbejdsmarked og europæisk integration II - en sociologisk analyse af den europæiske models etablering i EU*. Afhandlingen blev forsvaret for den sociologisk doktorgrad ved Københavns Universitet i november 1998. *Dansk Sociologi's* referee skal takkes for konstruktive kommentarer til artiklen.
2. At begreberne organisation og institution bruges om samme forhold får fx Ahrne til at afvise en samtidig brug af begreberne.

Man bør vælge mellem institutions- og organisationsbegrebet finder Ahrne, »Sociologists sometimes distinguish between organizations and institutions. The state and the family are often regarded as institutions. But I find it only confusing to make this distinction. One should talk about either institutions or organizations, but not both.«, (Ahrne 1990, p. 54).

3. Den institutionalistiske tradition i politologi og organisationssociologien er tæt knyttet til det der i bredere samfundsvidenskabelige sammenhænge betegnes som socialkonstruktivisme. Se herom fx Järvinen og Bertilsson (1998). Det skal iøvrigt bemærkes, at institutionalisters begreb om institution er betydeligt bredere, end det institutionsbegreb jeg anvender i denne artikel.

4. Baggrunden for de udvalgte situationer er bl.a. et større forskningsprojekt, hvor der er blevet interviewet en række repræsentanter for de vigtigste aktører på europæisk plan (Kommissionen, ETUC, UNICE, CEEP, Europa-Parlamentet). Samtidigt er der foretaget interview med repræsentanter for arbejdsmarkedets parter og centraladministrationen i henholdsvis Danmark, Tyskland og Holland. Forskningsprojektets samlede resultater er offentliggjort i Strøby Jensen (1998).

Litteratur

- Ahrne, G. 1990: *Agency and organization - Towards an organizational theory of society*. London, Sage.
- Andersen, H. 1989: „Sociologiske teorier om sociale institutioner“, i Knudsen (1989).
- Clegg, S.R. 1990: *Modern Organizations - Organization Studies in the Postmodern World*. London, Sage.
- DiMaggio, P.J. & Powell, W.W. 1991a: "Introduction", in Powell & DiMaggio (1991).
- DiMaggio, P.J. & Powell, W.W. 1991b: "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organization Fields" in Powell & DiMaggio (1991).

- Due, J., Madsen, J.S., Strobj Jensen, C. 1993: *Den danske model - En historisk sociologisk analyse af det kollektive aftalesystem*. København, Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Dunlop, J.T. 1958: *Industrial Relations System*. Harvard University, Henry Holt and Company.
- Esping-Andersen, G. 1990: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Oxford, Polity Press.
- Falkner, G. 1996: "The Euro-Agreement on Parental Leave: From Pluralism to Corporatism in European Social Policy?", paper presented at *8ième Colloque International de la Revue 'Politiques et Management Public'*, 20-21 Juin 1996, Paris.
- Ferner A. og Hyman, R. 1997: *Changing Industrial Relations in Europe*. Oxford, Blackwell.
- Hall, M. 1994: "Industrial Relations and the Social Dimension of European Integration: Before and After Maastricht", in Hyman & Ferner (1994).
- Järvinen, M. og Bertilsson, M. 1998: *Socialkonstruktivisme - Bidrag til en kritisk diskussion*. København, Hans Reitzels Forlag.
- Jepperson, R.L. 1991: "Institutions, Institutional Effects, and Institutionalism", in DiMaggio & Powell (1991).
- Knudsen, C. (red.) 1989: *Institutionalismen i samfundsvidenskaberne*. Gylding, Samfundslitteratur.
- Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber 1993: "Meddelelse om gennemførelsen af protokollen om social- og arbejdsmarkedspolitikken", Kom (93) 600 end.udg., den 14. december 1993, Bruxelles.
- Lansbury, R.D. 1996: "Perspectives of Industrial Relations in the Twenty-First Century", in *Proceedings Vol. 4, IIRA 3rd Asian Regional Congress*, September 30 - October 4, 1996, Taiwan, R.O.C.
- March, J.G. & Olsen, J.P. 1989: *Rediscovering Institutions, The Organizational Basis and Politics*. The Free Press, New York.
- March, J.G. 1994: *A Primer on Decision Making - How Decisions happen*. The Free Press, New York.
- March, J.G. & Olsen, J.P. 1979: "Organizational Choice under Ambiguity", in March & Olsen (ed.)(1979), *Ambiguity and Choice in Organizations*, 3. edition. Universitetsforlaget, Oslo.
- Marginson, P. & Sisson, K. 1996: "European Collective Bargaining: a Virtual Prospect?", University of Warwick, Paper presented at the *IREC Conference*. Copenhagen, 19-21 September, 1996.
- Meyer, J.W., Boli, J., Thomas, G.M. 1994: "Ontology and Rationalization in the Western Cultural Account", in Scott & Meyer (1994).
- Poole, M. 1984: *Theories of Trade Unionism - a Sociology of Industrial Relations*. Routledge & Kegan Poul, London.
- Powell, W.W. & DiMaggio, P.J. (ed.) 1991: *The new Institutionalism in Organizational Analysis*. The University of Chicago Press, Chicago.
- Rhodes, M. 1993: "A Regulatory Conundrum: Building a Regime for EC Social and Labour Market Policy", Paper presented at the *Third Biennial Conference of the European Community Studies Association (ECSA)*, Washington D.C., 15-17 May 1993.
- Sciarra, S. 1993: "New Industrial relations for a New Europe", in IIRA (1993), "Economic and Political Changes in Europe - Implications on Industrial Relations", papers presented at the *3rd European Regional Congress, Bari*, 23-26 September 1991, Cacci Eitore, Bari.
- Scott, W.R. 1995: *Institutions and Organizations*. Sage Publications, London.

- Scott, W.R. 1992: *Organizations - Rational, Natural, and Open Systems*, 3. edition. Prentice Hall, London.
- Scott, W.R. & Meyer, J.W. (ed.) 1994: *Institutional Environments and Organizations - Structural Complexity and Individualism*. Sage Publications, London.
- Streeck, W. & Schmitter, P.C 1992: "From national Corporatism to Transnational Pluralism: Organized interests in the Single European Market", in Streeck, W. (1992), *Social Institutions and Economic Performance*. Sage, London.
- Stroby Jensen, Carsten 1998: *Arbejdsmarked og europæisk integration II - En sociologisk analyse af den europæiske models etablering i EU*. Sociologisk Institut, København.
- Stroby Jensen, C., Lubanski, N. og Andersen, S.K. 1996: *Arbejdsmarkedsmodeller i Europa*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København.
- Stroby Jensen, C., Madsen, J.S., Due, J. 1995: "A role for a pan-European trade union movement? Possibilities in European IR-regulation", in *Industrial Relations Journal* 26:1, 1995.
- Traxler, F. & Schmitter, P.C. 1995: "Arbeitsbeziehungen und europäische Integration", in Michael Mesch (ed.) (1995), *Sozialpartnerschaft und Arbeitsbeziehungen in Europa*. Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, Wien.
- Weber, M. 1987: *Ekonomi och samhälle - Förståendesociologins grunder*. Bind I-III. Argos, Lund.